Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 246

Voorstel van wet van de leden Ypma, Voordewind en Rog houdende wijziging van de Wet primair onderwijs en de Wet op de expertisecentra ten einde levensbeschouwelijk onderwijs en godsdienstonderwijs op openbare scholen te bekostigen

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 juni 2016

Ondergetekenden danken de fracties van de VVD, PvdA, SP, CDA, ChristenUnie en SGP voor hun inbreng en hebben met belangstelling kennisgenomen van de reacties van de fracties op het wetsvoorstel. Zij beantwoorden de vragen en opmerkingen van de fracties aan de hand van de indeling van het verslag.

I. ALGEMEEN

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de mogelijkheden voor het geven van godsdienstonderwijs op openbare scholen wordt beperkt.
De vermindering van 120 uur naar 40 uur is enkel op pragmatische gronden opgenomen, ontleend aan de praktijk. De huidige praktijk laat zien dat het godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs op de openbare scholen zich beperkt tot een omvang van ten hoogste 40 uur per jaar. Ondergetekenden sluiten daarbij niet uit dat indien het maximum van 120 uren per schooljaar in de wet zou worden gehandhaafd, er bij de financiële consequenties ook een extra dekking moet worden benoemd.

1. Doelstelling

De leden van de VVD-fractie vragen of de onzekerheid die uit een subsidieregeling zou voortvloeien voldoende argumentatie is om tot een wettelijke grond te komen.
De huidige financiering berust op een jaarlijkse begrotingspost en subsidiebeschikking. Door deze wijze van financiering wordt er geen zekerheid geboden dat GVO en HVO in het onderwijs over de jaren heen kan worden gecontinueerd teneinde tegemoet te komen aan de structurele behoefte van ouders aan deze vorm van onderwijs. Ook maakt deze wijze van financiering het weinig of niet aantrekkelijk voor (aspirant-)docen-
ten zich in GVO en HVO te bekwamen en dit onderwijs te geven gezien de ontbrekende zekerheid van aanstelling en beroepsuitoefening. Daarbij spelen de door de overheid gestelde eisen aan de bekwaamheid van een

kst-34246-9
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

leraar g/hvo een belangrijke rol. Deze eisen zijn hoog. Net als de reguliere docenten dienen leraren – als uitvloeisel van het aangenomen amendement-Kraneveldt c.s. op de Wet op de Beroepen in het Onderwijs – te voldoen aan bekwaamheidseisen (Kamerstukken II 2003/04, 28 088, nr. 34).
Bekostiging op wettelijke grondslag biedt de noodzakelijke rechtszekerheid ten aanzien van het kunnen continueren van het verlangde kwalitatief verantwoorde aanbod van GVO en HVO en biedt docenten voorts een voldoende carrièreperspectief. In 2013 heeft een grote meerderheid in de Kamer ervoor gezorgd dat de sector GVO en HVO kan blijven bestaan. Door bekostiging wordt dat bevestigd.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de initiatiefnemers op basis van opgedane ervaringen kunnen toelichten wat de meerwaarde van GVO en HVO is voor alle leerlingen.
GVO en HVO worden op verzoek van ouders verzorgd. De wetgever heeft in artikel 50 WPO nadrukkelijk bepaald dat indien de ouders van de leerlingen wensen dat hun kinderen godsdienst- of levensbeschouwelijk onderwijs ontvangen, het bevoegd gezag van een openbare school verplicht is daaraan mee te werken (Kamerstukken II 1976/77, 14 428, nr. 3, p. 50). Aan dit onderwijsrechtelijk specifieke ouderrecht, met een ontstaansgeschiedenis die teruggaat tot de grondwettelijke regeling in 1848 van de geestelijke neutraliteit van het openbaar onderwijs[1], kan tot op heden nog niet voldoende tegemoet worden gekomen. GVO en HVO bereiken op dit moment nog niet alle leerlingen of scholen in het openbaar basisonderwijs. De huidige subsidie is daartoe niet toereikend. Deze beperking in het aanbod aan GVO en HVO klemt naar het oordeel van ondergetekenden des temeer daar het bevoegd gezag op grond van artikel 50 WPO niet verplicht is initiatieven te nemen die ertoe leiden dat er GVO en HVO op school worden aangeboden. Dit is een zaak van voor de in artikel 51 genoemde instellingen, die de leraren godsdienst- of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs aanwijzen.
Opvoeding en (basis)onderwijs liggen in elkaar verlengde. In de keuzevrijheid van ouders voor het openbaar onderwijs geldt dit in het bijzonder als ouders de wens te kennen geven om de thuis genoten godsdienstige of levensbeschouwelijke opvoeding van hun kinderen tevens in schoolverband tot uitdrukking te brengen. De meerwaarde van GVO en HVO is hierin al gelegen dat verdieping van deze godsdienstige en levensbeschouwelijke vorming door professionele en betrokken insiders wordt geboden en versterkt. Door deze bijzondere voorziening heeft de wetgever ervoor gezorgd dat ten volle tegemoet gekomen kan worden aan de behoefte van ouders zowel te kiezen voor de algemeen toegankelijke en geestelijk pluriforme openbare school, bedoeld in artikel 46 WPO, als te kunnen genieten van GVO of HVO voor hun kinderen als bedoeld in artikel 50 WPO. En juist in die samenhang en combinatie vindt GVO en HVO haar principiële meerwaarde voor de openbare (basis)school en tevens haar praktische meerwaarde als het gaat om het kiezen voor de openbare school door ouders.
De initiatiefnemers menen dat de samenwerkende aanbieders van GVO en HVO in Stichting Dienstencentrum GVO en HVO bij het van kracht worden van hun wetsvoorstel ernaar zullen streven op termijn zoveel mogelijk, bij voorkeur alle scholen in het openbaar onderwijs te bereiken. Dit vormingsonderwijs streeft er immers naar leerlingen een levensbeschouwelijk en moreel kompas te bieden, waarmee zij richtinggevend hun leven zin en betekenis kunnen geven. Alle samenwerkende aanbieders gaan hierbij in hun lessen uit van de grondwaarde humaniteit, vanuit

[1] Zie voor deze geschiedenis D. Mentink, Scheiding van kerk en staat in het onderwijsrecht. Het aanhoudende debat over het beleid van de staat ten opzichte van het openbaar en bijzonder onderwijs, *Tijdschrift voor Recht en Beleid* 2010, nr. 3, p. 45–51.

verschillende motivatiebronnen, met als belangrijkste afgeleide waarden: gelijke vrijheid, erkende diversiteit en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Deze bewuste waardenontwikkeling kan ook tot de meerwaarde voor de hele school gerekend worden. Sociale cohesie en burgerschap worden er actief mee bevorderd.

De vakdocenten GVO en HVO brengen deskundigheid met zich mee, die de openbare school zelf niet kan bieden. Het beleid van Stichting Dienstencentrum GVO en HVO is er aantoonbaar opgericht het kennisaspect zoveel mogelijk te delen met de school, die zelf verantwoordelijk is voor de inhoud van het complexe kennisgebied geestelijke stromingen (kerndoel 38 primair onderwijs). Dit delen van kennis biedt ook meerwaarde voor de gehele school.

De leden van de SP-fractie vragen wat de indieners voorstellen als de kwaliteit van leraren en de kwaliteit van de inhoud van GVO- en HVO-onderwijs onvoldoende is. Aansluitend vragen de leden van de SP-fractie zich af of bekostigingssancties in dit geval mogelijk zouden kunnen zijn en welke organisatie deze sancties zouden krijgen. Tevens vragen de leden van de SP-fractie op basis van welke wet die mogelijke sanctie zal plaatsvinden en zo nee, op welke manier de indieners een eventuele verbetering willen afdwingen. Tot slot vragen de eerder genoemde leden welk wettelijk instrumentarium zij daarvoor willen gebruiken.
Het voorliggende wetsvoorstel heeft uitsluitend tot doel de regeling van de bekostiging van GVO en HVO als bedoeld in de artikelen 50 en 51 WPO. Met de voorgestelde regeling wordt naar het oordeel van de initiatiefnemers de laatste stap gezet op de lange weg naar het realiseren van een volwaardige wettelijke positie van GVO en HVO. De Wet op het Primair Onderwijs regelt de betreffende bekostiging die gebonden is aan strikte bekostigingsvoorwaarden of deugdelijkheidseisen. In het geval een instelling of organisatie hieraan niet voldoet, kan dit leiden tot een sanctie bij de bekostiging van die instelling of organisatie. In dit geval zou het de Stichting Dienstencentrum GVO en HVO betreffen. Het is immers de zendende organisatie die in opdracht van de school g/hvo verzorgt. Op grond van de wet beperkt de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de openbare school zich tot het ter beschikking stellen van lesruimte en lesuren,

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een nadere toelichting op de opmerkingen van de Raad van State, die vermeldt dat aan het door de overheid bekostigd onderwijs deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden mogen worden verbonden. De voornoemde leden vragen of de indieners nadere regels vanuit de overheid onwenselijk achten voor HVO en GVO.
Voor een antwoord op deze vraag van de leden van de ChristenUnie kan grotendeels worden verwezen naar het antwoord op de vraag van de VVD-fractie over de onzekerheid die uit de huidige subsidieregeling zou voorvloeien, en waarbij op het belang van het amendement-Kraneveldt c.s. in het kader van de Wet op de beroepen in het onderwijs (Bio-wet) van 2004 werd gewezen. Sindsdien is geregeld dat er ook bekwaamheidseisen worden gesteld aan degenen die godsdienst- of levensbeschouwelijk onderwijs geven. In de parlementaire discussie naar aanleiding van dit amendement stelde de regering zich op het standpunt dat het goed mogelijk is om bekwaamheidseisen op inhoudelijk gebied voor de leraar godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs vast te stellen en tegelijk de scheiding kerk en staat te respecteren. Wel diende daarbij grote terughoudendheid in acht te worden genomen. Deze opvatting is tot nu toe niet weersproken (Kamerstukken I 2003/04, 28 088, nr. C, 15).

Mede gezien deze wettelijke regeling kunnen de indieners geen bezwaar hebben tegen nadere regels met het oog op de deugdelijkheid van het te geven GVO en HVO, mits bij het vaststellen van bekwaamheidseisen op inhoudelijk gebied – zoals de regering eerder verwoordde – de scheiding van kerk en staat wordt gerespecteerd en de staat verre blijft van de inhoud van godsdienst en levensovertuiging. De indieners zien geen reden over dit onderwerp een nadere discussie te voeren, liggend buiten het bereik van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de door de initiatiefnemers gekozen karakterisering dat het vormingsonderwijs tot de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs behoort door de initiatiefnemers vanuit een historisch perspectief onderbouwd kan worden. Tevens vragen de eerder genoemde leden in hoeverre niet alleen de verplichting om rekening te houden met alle godsdiensten en levensbeschouwingen, maar ook de mogelijkheid voor kerken en organisaties om godsdienstig of levensbeschouwelijk onderwijs te geven genoemd kan worden als een wezenskenmerk van het openbaar onderwijs.
Voor de beantwoording van deze vraag van de leden van de SGP-fractie zij verwezen naar het eerder gegeven antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de meerwaarde van GVO en HVO. In deze beantwoording hebben ondergetekenden duidelijk willen maken dat de wetgever met enerzijds het bepaalde in artikel 46 WPO (over het karakter van het openbaar onderwijs) en anderzijds het bepaalde over het ouderrecht omtrent het ontvangen van GVO en HVO binnen de muren van de openbare school (artikelen 50 en 51 WPO), een noodzakelijke invulling heeft gegeven aan de grondwettelijke opdracht inzake de neutraliteit van het openbaar onderwijs, neergelegd in artikel 23 lid 3 Grondwet. Uit deze grondwettelijke eis met haar (grond)wetsgeschiedenis is niet af te leiden dat er in het gebouw van de openbare school uitsluitend openbaar onderwijs en geen godsdienstig of levensbeschouwelijk gekleurd onderwijs kan worden gegeven. Een absolute neutraliteit zou strijdig zijn met de grondwettelijke positie van de openbare school als algemene basisvoorziening. die voor alle overtuigingen bedoeld is.[2] Het geven en het bepalen van de inhoud van GVO en HVO vallen echter buiten de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de school en rekent de wetgever tot de verantwoordelijkheid van levensbeschouwelijke organisaties, omschreven in artikel 51 WPO.

2. Wetsgeschiedenis

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de initiatiefnemers de opvatting delen dat een breed perspectief op verschillende levensbeschouwingen een pluriforme samenleving goed zal doen, het burgerschap zal versterken en segregatie kan voorkomen. Tevens vragen zij of de initiatiefnemers kunnen toelichten of zij de mening van voornoemde leden delen dat HVO of GVO niet direct hier aan bijdraagt. In hoeverre vinden de initiatiefnemers dat het vervangen van regulier breed vormend onderwijs door één perspectief vanuit HVO of GVO strijdig is met de doelstellingen en uitgangspunten van het openbaar onderwijs?
De initiatiefnemers zijn voorstander van een goede en gepaste inhoud en uitvoering van artikel 46 lid 1 van de Wet op het Primair Onderwijs. Eén van de kernwaarden van het openbaar onderwijs zelf is het bevorderen van een breed perspectief door een eigen invulling van actieve pluriformiteit, zoals de leden van de VVD-fractie dat voorstaan. Zoals eerder

[2] D. Mentink en B.P. Vermeulen, Artikel 23 Grondwet. *De basis van het Nederlandse onderwijsrecht; betekenis en inhoud van het grondwetsartikel over onderwijs, mede toegelicht aan de hand van ontwikkelingen in wetgeving, internationaal recht en jurisprudentie*, Den Haag 2011, p. 85–86.

aangegeven, vormt het gelegenheid bieden van GVO en HVO een uit artikel 23 lid 3 Grondwet voortvloeiende noodzakelijk bestanddeel of kernwaarde gezien de grondwettelijke positie van de openbare school als algemene basisvoorziening. Ouders die voor openbaar onderwijs kiezen als bedoeld in artikel 46 WPO, mogen niet verstoken blijven van de mogelijkheid van het ontvangen van GVO en HVO voor hun kinderen. Beide bestanddelen zijn als het ware twee zijden van dezelfde medaille. GVO en HVO respecteren het pluriforme karakter van de openbare school, maar de leraar mag daarbij wel zijn of haar overtuiging uitdragen en GVO en HVO dragen ook op concrete wijze bij aan het pluriforme karakter door de keuzemogelijkheid die aan ouders wordt geboden op de openbare school.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre de initiatiefnemers trends zien dat er (nog steeds) behoefte is aan specifiek levensbeschouwelijk onderwijs binnen het openbaar onderwijs in plaats van een breed perspectief. Voornoemde leden vragen of deze trends geen reden zijn om juist de flexibiliteit na te streven in plaats van een wettelijke bepaling voor te stellen die niet makkelijk met de tijd meegaat.
De initiatiefnemers delen deze zienswijze niet. De aantallen leerlingen die men met het GVO en HVO nog steeds bereikt, bevestigen een blijvende behoefte aan dit vormingsonderwijs. Stichting Dienstencentrum GVO en HVO verwacht zelfs een geleidelijke groei. De beide wettelijke bepalingen die GVO en HVO mogelijk maakt, bieden naar het oordeel van de initiatiefnemers voldoende ruimte voor nadere invulling en vormgeving van het door ouders verlangde GVO en HVO. Overigens regelt het voorliggende wetsvoorstel alleen de financiering.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het belang van een brede visie op levensbeschouwingen en burgerschap is toegenomen en kan werken om integratie te bevorderen en segregatie te voorkomen. Zij vragen of de initiatiefnemers deze zienswijze delen en zij ontvangen graag een toelichting op dit punt.
De initiatiefnemers delen deze visie. Daarom is het ook juist dat een eigen invulling van artikel 46 lid 1 door de school zelf en GVO en HVO door anderen, onder verantwoordelijkheid van levensbeschouwelijke organisaties, worden gegeven. Beide sluiten elkaar niet uit, maar vullen elkaar aan.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de initiatiefnemers het gezien de geschiedenis van het vormingsonderwijs op openbare scholen voor de hand vinden liggen dat de wetgever de eisen van bevoegdheid en bekwaamheid ook op het vormingsonderwijs toepast. In hoeverre zijn deze eisen gelet op het bijzondere karakter van dit onderwijs noodzakelijk, zo vragen zij.
De initiatiefnemers menen dat de eisen van bevoegdheid en bekwaamheid juist dienen als objectieve maatstaf opdat de leraar voor de klas genoeg pedagogisch-didactische kwaliteiten beschikt die benodigd zijn voor het lesgeven. Het zou niet wenselijk zijn dat slechts voor deze groep leraren alle eisen van bevoegdheid en bekwaamheid zouden komen te vervallen. Dat was ook de achtergrond van het amendement van het lid Kraneveldt op stuk 28 088, nr. 34 (in het kader van de vaststelling van de Wet op de beroepen in het onderwijs (Bio-wet) dat met een ruime Kamermeerderheid in 2004 werd aangenomen.

3. Plaats in de kerndoelen en in de identiteit van de openbare school

De leden van de SP-fractie vragen zich af in hoeverre de indieners het aanbieden van GVO en HVO een ondersteuning vinden van de opdracht genoemd in artikel 46 van de Wet Primair Onderwijs[3].
Zij vragen of met het aanbieden van GVO en HVO die opdracht slechts wordt gerespecteerd.
Delen de indieners de mening dat het ook mogelijk moet zijn dat er GVO én HVO plaats moet kunnen vinden op het bijzonder onderwijs en zo ja, waarom beperkt het wetsvoorstel zich tot het openbaar onderwijs?
De initiatiefnemers merken op dat het al mogelijk is om in het bijzonder onderwijs GVO en HVO aan te bieden. Echter anders dan in het openbaar onderwijs maken de onderwijsactiviteiten godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs deel uit van het schoolwerkplan en vormen daarmee een integrerend onderdeel uit van het wettelijk geregelde onderwijsaanbod van de bijzondere school (artikel 57 WPO). Daarmee is tevens gezegd dat het bevoegd gezag van de bijzondere school geheel en al verantwoordelijk is voor het geven van GVO en HVO en voor de inhoud van dit onderwijs en dat dit onderwijs binnen de reguliere bekostiging van de bijzondere school valt (vgl. ook Kamerstukken II 1979/80, 14 428, nr. 12, p. 48).

Tevens vragen de leden van de SP-fractie zich af of de indieners van mening zijn dat er een vergelijkbare wettelijke bepaling moet komen voor het bijzonder onderwijs, nu of later en waarom wel of niet en zo nee, of dat gebaseerd is op de opvatting dat leerlingen op een openbare school moreel, karakterologisch en/of in opvoedkundige bagage wezenlijk verschillen van leerlingen in het bijzonder onderwijs. Op welke wijze kunnen deze leerlingen op het bijzonder onderwijs ook kiezen voor aanvullende religieuze vorming tijdens schooltijd bij een andere religieuze kerkelijke genootschap dan de identiteit van de school?
Zoals in de beantwoording van de vorige vraag van de leden van de SP-fractie al is aangegeven, heeft de wetgever in artikel 57 WPO geregeld dat ook leerlingen op een bijzondere school voor basisonderwijs GVO en HVO kunnen ontvangen tot ten hoogste 120 uren per schooljaar. Het grote verschil met het openbaar onderwijs is dat het bijzonder onderwijs zich met GVO en HVO specifiek kan richten op een inhoudelijke invulling die direct voortvloeit uit de richting van de school. Daarbij heeft de wetgever de mogelijkheid geboden dat het bevoegd gezag van de bijzondere school het geven van GVO en HVO kan opdragen aan een niet aan de school verbonden leraar.

De leden van de SP-fractie vragen of de indieners het ten principale wenselijk vinden dat GVO zich kan beperken tot vormingsonderwijs van slechts één kerkelijk genootschap, ondanks het respecteren van de actief pluriforme opdracht aan het openbaar onderwijs. Is daarmee voldoende gegarandeerd dat er actieve pluriformiteit op de openbare school wordt nagestreefd, zo vragen deze leden zich af. De indieners wijzen erop dat de openbare school daar zelf verantwoordelijk voor is. Het bevoegd gezag dient zich op grond van artikel 50 WPO te laten leiden door de behoefte van de ouders van de leerlingen die wensen dat hun kinderen godsdienst- of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs ontvangen. Met het aanhangige wetsvoorstel wordt het structureel mogelijk gemaakt dat op

---

[3] Volledigheidshalve: artikel 46 lid 1 WPO: «Het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden». Het tweede artikellid bepaalt de algemene toegankelijkheid en het derde artikellid bevat de bepaling dat «openbaar onderwijs wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging».

genoegzame wijze tegemoet gekomen kan worden aan dit ouderrecht en dat de levensbeschouwelijke of godsdienstige vorming extra wordt verdiept. Daarmee wordt actieve pluriformiteit juist vergroot. Doet dat voldoende recht aan het leerstuk van de scheiding tussen kerk en staat, zo vragen deze leden. De initiatiefnemers hebben eerder uiteengezet dat naar hun oordeel de wetgever in de samenhang van de artikelen 46, 50 en 51 WPO een grondwettelijk juiste en praktisch uitvoerbare regeling hebben getroffen in de dubbele opdracht rond de neutraliteit van het openbaar onderwijs. et.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie hoe segregatie in de klas wordt voorkomen. Hoe voorkomen de indieners dat er «kliekjes» van leerlingen ontstaan die wel respectievelijk niet hebben gekozen voor GVO/HVO. Zou het niet beter zijn om godsdienst en levensbeschouwing aan alle leerlingen te geven, of desnoods aan geen van allen, zo vragen de voornoemde leden.

De initiatiefnemers menen dat vanuit het GVO en HVO totaal niet aan de orde kan zijn dat dit segregatie in de hand werkt. De inhoud is juist gericht op integratie. Het Dienstencentrum is ook een toonbeeld van integratie. Segregatie langs levensbeschouwelijke lijnen is lang niet altijd meer aanwezig in de samenleving. Wel is aan de orde dat er segregatie bestaat tussen hoogopgeleid en laagopgeleid. Maar dit is niet van toepassing op het GVO en HVO in de openbare school.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre openbare scholen volgens de initiatiefnemers voldoende aandacht besteden aan levensbeschouwing. Zij vragen zich af in hoeverre maatregelen nodig zijn om levensbeschouwing, zeker wanneer dat als basis voor verdere verdieping in het vormingsonderwijs wordt gezien, op alle openbare scholen meer uit de verf te laten komen.
De initiatiefnemers constateren dat de aandacht die openbare scholen aan levensbeschouwing besteden te vaak te wensen overlaat. Zij verwijzen in dit verband naar de verkenning van het Kohnstamm Instituut *De context van G/HVO in het openbaar onderwijs. Levensbeschouwelijk onderwijs op openbare basisscholen* uit 2013. Groepsleraren zijn er vaak niet in geschoold en zij vinden het moeilijk levensbeschouwing passende aandacht te geven.

De voornoemde leden vragen eveneens of de initiatiefnemers de indruk hebben dat openbare scholen de positie van het vormingsonderwijs gebruiken om zelf minder aandacht aan levensbeschouwing te hoeven besteden. Zouden de initiatiefnemers een dergelijke afweging wenselijk vinden, zo vragen zij. De initiatiefnemers achten een dergelijke afweging niet wenselijk. Samenwerking vanuit de eigen verantwoordelijkheid, achten zij wel nastrevenswaardig.

De leden van deze fractie vragen of de initiatiefnemers onderkennen dat beperkingen nodig zijn m.b.t. het gelijkelijk aanbieden van godsdienstig of levensbeschouwelijk onderwijs voor alle groepen, en op welke wijze wordt geregeld dat onwenselijke praktijken kunnen worden vermeden.

De initiatiefnemers achten het opleggen van beperkingen niet nodig. De jarenlange vormingspraktijk van GVO en HVO leert dat heel pragmatisch gehandeld wordt. De Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) regelt dat de inspectie in beginsel bevoegd is elke plaats in de school te betreden waar onderwijsactiviteiten plaatsvinden (artikel 9 lid 1). Iedereen binnen de school is verplicht alle medewerking te verlenen die redelijkerwijs kan worden verlangd. Volgens de WPO valt het geven van GVO en/of HVO onder het begrip onderwijsactiviteiten.

Gezien de bijzondere positie van het GVO en HVO – en dat geldt ook voor het bijzonder onderwijs – is er sprake van een terughoudende opstelling van de inspectie. Deze komt erop neer dat de inspectie het GVO en HVO alleen nader onder de loep neemt wanneer daartoe aanleiding is. Bij een zogeheten redelijk vermoeden van strafbare feiten – zoals belediging van een bevolkingsgroep of aanzetting tot discriminatie – moet de inspectie het Openbaar Ministerie inschakelen. Het Dienstencentrum GVO en HVO verzekert de initiatiefnemers ook dat de aanbieder van islamitisch godsdienstonderwijs erop toeziet dat de docenten de Nederlandse rechtsorde respecteren en verdraagzaamheid uitdragen. Daarnaast is er het bevoegd gezag die verantwoordelijk is voor de rust en het klimaat op de openbare school als zodanig. Bij problemen dienaangaande bij het ter beschikking stellen van lesruimte en lesuren voor GVO en HVO kan het bevoegd gezag in het uiterste geval besluiten hierop terug te komen. Het is dan uiteindelijk aan de rechter te beoordelen of deze belangenafweging correct heeft plaatsgevonden.

4. In het Nederlands onderwijsbestel

De leden van de VVD-fractie vragen waar de huidige groepsgrootte van minimaal zeven ouders voor bekostiging op is gebaseerd. Is dit in lijn met de gedachte van de initiatiefnemers? Zo nee, wat zijn de criteria rondom groepsgrootte waar de initiatiefnemers aan denken? Zo ja, vinden de initiatiefnemers zeven niet een bijzonder laag aantal?

Vanwege een zo effectief mogelijke besteding van beperkte publieke gelden (zoveel mogelijk leerlingen bereiken voor € 10,0 mln) hebben de 5 aanbieders (werkgevers) van GVO en HVO zelf een ondergrens van 7 leerlingen ingesteld. Deze norm betreft een pragmatische keuze en geen principiële, maar sluit goed aan bij het huidige volume van de vraag.
Hoe hoger deze ondergrens van 7 leerlingen, hoe meer leerlingen bij voorbaat worden uitgesloten, terwijl (ook) dit vak voor ALLE leerlingen toegankelijk zou moeten zijn.

Overigens is de gemiddelde groepsgrootte bij GVO/HVO 15 leerlingen, hetgeen goed past bij de methodiek van ontmoeting en interactie die veel van de gebruikte werkvormen kennen.

De voornoemde leden vragen voorts in hoeverre ouders die gesteld zijn op een bepaalde levensbeschouwelijke richting niet door het aanbod van bijzonder onderwijs voldoende keuze hebben.
Delen de initiatiefnemers de observatie van de eerder genoemde leden dat wanneer dit wetsvoorstel aangenomen wordt, dit juist het bestaansrecht van bijzondere scholen schade toebrengt of op z’n minst beperkt wordt? Is dat wat de initiatiefnemers beogen met het voorliggende wetsvoorstel?

De initiatiefnemers zijn ervan overtuigd dat het aannemen van het initiatiefwetsvoorstel op geen enkele wijze schade toebrengt aan het bestaansrecht van bijzondere scholen. Vanuit de in de Grondwet vervatte vrijheid van richting kan een bijzondere school haar richting in al haar haarvaten laten vloeien. Juist die richting als grondslag van de bijzondere school vormt haar bestaansrecht. Het zou dan ook meer dan opmerkelijk zijn dat een wekelijks uur GVO of HVO op de openbare school het bestaansrecht van bijzondere scholen zou ondergraven. Mocht dit wel het geval zijn, dan kan dit moeilijk de initiatiefnemers van het voorliggende wetsvoorstel worden verweten. Dan kan gesteld worden dat een bijzondere school onvoldoende gebruik maakt van de mogelijkheden die de vrijheid van richting en de daarop steunende vrijheid van inrichting – als twee bestanddelen van de vrijheid van onderwijs – hen biedt.

Terzijde zij opgemerkt dat ouders met een humanistische levensovertuiging geen bijzondere school kunnen kiezen van hun levensbeschouwelijke richting. Scholen met een dergelijke grondslag of richting kent deze tak van onderwijs niet. Deze ouders zijn vooral aangewezen op de openbare school, waar zij voor HVO kunnen kiezen. Zoals meermalen benadrukt, beoogt het voorliggende wetsvoorstel louter een wettelijke grondslag te leggen voor een structurele bekostiging van HVO en GVO.

De leden van de PvdA-fractie achten het wenselijk dat het Dienstencentrum GVO en HVO bekostiging krijgt om dit onderwijsaanbod als wettelijke taak uit te voeren. Is dat ook de bedoeling van de initiatiefnemers? Kunnen de initiatiefnemers verhelderen op welke wijze godsdienstige en levensbeschouwelijke vorming nog altijd relevant zijn voor het onderwijs binnen een geseculariseerde samenleving?

Dat is zeker de bedoeling van de initiatiefnemers. Godsdienstige en levensbeschouwelijke vorming zullen ook in een geseculariseerde samenleving als Nederland relevant blijven. Dat blijkt al uit de huidige vraag naar GVO en HVO. Ieder mens heeft immers een religieuze of seculiere levensbeschouwing als richtsnoer voor het leven nodig voor zichzelf als mens en als burger. De wereldsamenleving is eerder religieus, dan geseculariseerd te noemen.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook in hoeverre het Dienstencentrum GVO en HVO wil en kan bijdragen aan de groeiende behoefte aan vorming van alle basisscholen.

Het Dienstencentrum is zich ook aan het ontwikkelen tot expertisecentrum voor levensbeschouwelijke en morele vorming. Zij wil deze kennis en ervaring graag inzetten ten behoeve van het gehele onderwijs en hierbinnen voor het openbaar onderwijs in het bijzonder. Uiteraard hoort hier dan een verbreding van haar opdracht met bijpassende financiering bij.

Kunnen de initiatiefnemers toelichten welke waarborgen er gelden voor de bevoegdheid en bekwaamheid van de GVO- en HVO-docenten, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

Voor de beantwoording van deze vraag van de leden van de PvdA-fractie zij met name verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie over dit onderwerp, opgenomen in paragraaf I.1. Alle vakdocenten GVO en HVO dienen te voldoen aan de Wet Beroepen in het Onderwijs (Staatsblad 2004, 344), op onderdelen nader uitgewerkt bij algemene maatregel van bestuur.
De samenwerkende aanbieders (werkgevers) in het DC hebben in 2010 competenties vastgesteld waar alle vakdocenten GVO en HVO aan moeten voldoen. Vanaf 2012 is verplichte nascholing ingevoerd. Het streven is erop gericht het aantal vakdocenten GVO en HVO op masterniveau stelselmatig uit te breiden.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een toelichting in hoeverre de sector GVO en HVO een oplossing kan bieden voor identiteitsvragen bij het ontstaan van (informele) samenwerkingsscholen?

De initiatiefnemers weten dat de sector GVO en HVO daar graag aan wil bijdragen indien het daartoe in staat wordt gesteld. Bijvoorbeeld door samenwerkingsscholen ook het ouderrecht toe te kennen, onder nader te bepalen voorwaarden.

In hoeverre zien de initiatiefnemers mogelijkheden om in de algemene maatregel van bestuur betreffende de regels en voorwaarden voor de bekostiging van het GVO en HVO bepalingen op te nemen die erop zijn gericht de sector GVO en HVO goed te laten functioneren.

De initiatiefnemers menen dat deze mogelijkheid zeker moet worden benut. Het ministerie kan dit te zijner tijd het beste ter hand nemen in overleg met de betrokkenen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een bevestiging dat het wetsvoorstel geen alternatief voor bijzonder onderwijs met een levensbeschouwelijke of religieuze traditie kan zijn, ook niet in krimpregio's.
De initiatiefnemers wijzen erop dat hun wetsvoorstel louter financieel is georiënteerd en op geen enkele wijze een verandering bewerkstelligt in de verhouding openbaar en bijzonder onderwijs. Volledigheidshalve verwijzen de initiatiefnemers ook naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie in deze paragraaf waarover eventuele schade wordt gesproken.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de initiatiefnemers de wens koesteren dat de behoefte aan bijzondere scholen vermindert doordat de positie van het vormingsonderwijs op openbare scholen wordt versterkt.

Een dergelijke wens bestaat niet bij de initiatiefnemers en ligt ook niet in de rede. Het ouderrecht op GVO en later ook op HVO in de openbare school is wettelijk al zeer geruime tijd geregeld (artikel 50 WPO). Met het voorliggende wetsvoorstel hebben de initiatiefnemers een beperkt maar belangrijk doel voor ogen. Doel is te bewerkstelligen dat aan dit ouderrecht, gezien de behoefte aan g/hvo, op genoegzame wijze tegemoet gekomen kan worden door via een wettelijke bekostigingsgrondslag de continuïteit en de kwaliteit van dit onderwijs zeker te stellen.

Waarom kan voor het voortgezet onderwijs volstaan worden met de mogelijkheid van een subsidie, terwijl de initiatiefnemers voor het basisonderwijs wettelijk verankerde bekostiging nodig achten, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

De initiatiefnemers merken op dat vanuit het voortgezet onderwijs deze behoefte aan GVO en HVO niet is gebleken. Mocht zo'n behoefte zich wel aftekenen, dan zouden daarvoor extra middelen dienen te worden vrijgemaakt. Dit onderwerp is echter niet aan de orde; het valt buiten de strekking van het voorliggende wetsvoorstel.

5. Financiële consequenties

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers of zij nader kunnen toelichten wat de knelpunten zijn waar in de huidige situatie tegen aan wordt gelopen en waarom het ophogen van het subsidiebedrag de knelpunten op dit terrein niet voldoende kunnen oplossen en een wettelijke regeling nodig is.

De initiatiefnemers wijzen erop dat de voorgestelde bestendiging van de financiering het GVO en HVO een stabielere basis biedt en daarmee een betere mogelijkheid voor het maken van een stabiel meerjarenbeleid. Op dit moment ontbreekt ook een indexering, terwijl salarissen en prijzen wel stijgen. Dat nu van het ene jaar op het andere een subsidie kan worden gewijzigd, respectievelijk verlaagd, ondermijnt de rechtszekerheid van de personeelsleden, zodat jongeren ook minder makkelijk kiezen voor een investering in een toekomst als HVO- of GVO-docent. De Wet overige

OCW-subsidies e gaat uit van t een maximum van vier jaar voor een subsidieregeling.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of de initiatiefnemers kunnen aangeven op basis waarvan zij veronderstellen dat er een verborgen vraag is naar levensbeschouwelijk vormingsonderwijs of godsdienstonderwijs, en waarom zij van mening zijn dat deze verborgen vraag beter aan het licht kan komen door een betere organisatiegraad?

De initiatiefnemers hebben de stellige indruk dat op ongeveer de helft van de openbare basisscholen de behoefte bij de ouders aan GVO of HVO niet wordt geïnventariseerd. Uiteraard kan het voorkomen dat op een deel van die scholen ook nauwelijks behoefte daaraan bestaat. Echter niet uitgesloten wordt dat uit een inventarisatie bij alle openbare basisscholen naar voren komt dat de potentiële vraag naar GVO en HVO heel wat omvangrijker is dat thans zichtbaar is. Er zijn thans geen initiatieven tot het uitzetten van een dergelijk inventariserend onderzoek.

Tevens vragen de leden van de CDA-fractie of de initiatiefnemers ook van mening zijn dat er betere communicatie vanuit de rijksoverheid moet komen richting scholen en ouders over de mogelijkheid van het volgen van levensbeschouwelijk vormingsonderwijs en godsdienstonderwijs op openbare scholen. De voornoemde leden vragen de initiatiefnemers ook of de scholen, leerlingen en ouders tevreden zijn over het kwaliteit van het onderwijs, of deze voldoende aansluit bij de vraag en wat de rol van het Dienstencentrum hierbij is.

De initiatiefnemers delen de mening dat een betere communicatie van de rijksoverheid en/of de gemeentebesturen zeer gewenst is. Nu blijven vele ouders onbekend met hun wettelijk recht op levensbeschouwelijk vormingsonderwijs of godsdienstonderwijs op de openbare school. Het Dienstencentrum GVO en HVO onderzoekt nog niet systematisch de tevredenheid over de kwaliteit van het verzorgde onderwijs, maar is dat in het kader van het voorgenomen integrale kwaliteitsbeleid wel van plan. GVO en HVO kunnen op verzoek van de ouders momenteel op de helft van het aantal openbare basisscholen verzorgd worden. Deze vraag blijft heel constant. De tevredenheid van ouders en scholen zou hieruit al kunnen blijken.
Tot slot vragen de voornoemde leden of de initiatiefnemers kunnen aangeven of zij van mening zijn dat met het reduceren van de uren van 120 naar 40 uren per jaar kwalitatief goed onderwijs op dit vlak kan worden geboden en de leerstof voldoende behandeld kan worden en impact heeft.
De voornoemde leden vragen waarom de scholen zelf niet de ruimte krijgen om een keuze te maken over hoeveel van de maximaal 120 uren zij willen besteden aan levensbeschouwelijk vormingsonderwijs en godsdienstonderwijs.

De initiatiefnemers merken op dat de facto al jaar en dag niet meer dan één uur per week GVO of HVO wordt gegeven. Aan de feitelijke situatie verandert dus niets. Het Dienstencentrum GVO en HVO onttrekt hiermee aan onderwijstijd niet meer dan minimaal noodzakelijk. Het waarborgt bovendien dat de kosten voor lessen GVO en HVO niet onvoorzien zouden kunnen gaan oplopen. De reductie is niet principieel, maar pragmatisch gemotiveerd zoals de indieners eerder, in paragraaf I Algemeen bij hun antwoord op vergelijkbare vraag van de leden van de SGP-fractie, beklemtoonden.

De leden van de D66-fractie vragen of de indieners een beeld hebben van de grootte van de «verborgen vraag» van scholen die nu geen GVO en HVO aanbieden, maar na deze wetswijziging mogelijk wel. Kunnen de indieners een schatting geven? Kunnen de indieners aangeven waarop hun inschatting is gebaseerd dat voor de salariëring van docenten in 2015 maximaal € 15 miljoen nodig zal zijn?

De initiatiefnemers hebben de indruk dat ongeveer de helft van de openbare basisscholen de behoefte aan GVO en HVO niet inventariseert bij de ouders. Het is mogelijk dat op deze helft van de scholen ook de vraag geringer zal zijn, maar niet waarschijnlijk. Voorzichtigheidshalve hebben de initiatiefnemers deze «verborgen vraag» op de niet inventariserende scholen geschat op 50%.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de verlaging van het maximaal aantal uren niet tot verschraling van het onderwijs leidt.

De initiatiefnemers zien zo'n gevaar niet. De praktijk is dat waar HVO of GVO wordt gegeven, dit beperkt blijft tot één uur per week. In de praktijk betekent het dan ook geen verlaging.

Betekent dit wetsvoorstel dat de vraag naar HVO en GVO zal toenemen? Tot slot vragen voornoemde leden of de indieners het wenselijk vinden dat het aanbod van HVO en GVO toeneemt, zelfs tot een dekkend aanbod en zo ja, welke financiële consequenties deze ontwikkeling zou hebben.

De initiatiefnemers achten het mogelijk dat de vraag zal toenemen, maar zoals zij ook in antwoord op de desbetreffende vragen van D66 laten weten, schatten zij in dat dit geleidelijk en op bescheiden schaal zal gebeuren. Waar ouders geen behoefte aan GVO of HVO voor hun kinderen voelen, is het ook niet nodig dat er een volledig dekkend aanbod zou komen.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom gelet op de financiële overwegingen niet juist gekozen is voor het opnemen van een plafond voor het aantal uren vormingsonderwijs in de bekostiging van het vormingsonderwijs. Zij vragen eveneens waarom het gelet op het belang van lokaal maatwerk bij voorbaat uitgesloten wordt dat in aanvulling op de bekostigde uren vormingsonderwijs een aantal op vrijwillige basis gegeven uren vormingsonderwijs kunnen worden meegerekend. Waarom is deze vergaande beperking nodig terwijl doeltreffende alternatieven beschikbaar zijn, zo vragen zij.
De initiatiefnemers wijzen erop dat in de tijd dat er nog geen subsidieregeling bestond en GVO en HVO door vrijwilligers werden verzorgd, dit vak zich in de praktijk beperkte tot één uur per week. Voor de initiatiefnemers is een belangrijke overweging dat het niet goed mogelijk is om vrijwilligers in te zetten voor de klas; de gevraagde bevoegdheid en bekwaamheid staan dit in de weg. Het vak van leraar is een professie en is daardoor niet door vrijwilligers te geven. Daarnaast is het onwenselijk dat er voor hetzelfde werk een onderscheid wordt gemaakt tussen betaalde en onbetaalde onderwijsgevenden of uren.

II ARTIKELSWIJS

De leden van de SGP-fractie vragen of de initiatiefnemers kunnen toelichten hoe het in artikel 51 WPO gekozen onderscheid tussen kerkelijke gemeenten en plaatselijke kerken geduid moet worden en in hoeverre deze terminologie overeenkomt met de gangbare terminologie in andere wetgeving om kerkgenootschappen aan te duiden.

De initiatiefnemers willen deze vraag van de leden van de fracties over de uitleg ter zake van artikel 51 WPO aldus beantwoorden dat op basis van dit artikel thans protestante kerkgenootschappen, de Rooms-Katholieke Kerk, het Humanistisch Verbond en in de Hindoeraad Nederland elk een stichting hebben opgericht die als werkgever optreedt voor de docenten g/hvo. Zoals in de memorie van toelichting vermeld, is voor wat het islamitisch onderwijs betreft thans de stichting SPIOR te Rotterdam de dragende instantie. Deze vijf instanties hebben samen de Stichting Dienstencentrum en GVO en HVO opgericht.
In hoeverre de in artikel WPO gehanteerde terminologie in het onderscheid tussen kerkelijke gemeenten en plaatselijke gemeenten in de pas loopt met de desbetreffende gangbare terminologie in andere wetgeving, kunnen de initiatiefnemers moeilijk overzien. Zij hebben hiertoe geen nader onderzoek verricht daar dit onderwerp naar hun oordeel buiten het bereik van het voorliggende wetsvoorstel ligt. Mocht hier inderdaad een kwestie rijzen, dan ligt het op de weg van de regering zich over een eventueel initiatief tot wetswijziging te beraden.
De leden van de VVD-fractie vragen of de initiatiefnemers het wenselijk vinden dat het bevoegd gezag geen invloed heeft op de inhoud van HVO en GVO en daarmee ook geen invloed kan hebben op de kwaliteit, maar het wel moet faciliteren.

De initiatiefnemers menen dat de kwaliteit van de lessen GVO en HVO voldoende geborgd wordt door de integrale kwaliteitszorg van Stichting Dienstencentrum GVO en HVO. De voorlichting voor ouders en het schoolteam waarborgt transparantie met betrekking tot de inhoud van de lessen. Gebruikelijk is dat wederzijdse inhoudelijke wensen van school en vormingsonderwijs zo mogelijk worden gehonoreerd onder ieders afzonderlijke verantwoordelijkheid.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie wat de initiatiefnemers bedoelen met de zin «de medewerking van de schooldirecteuren moet worden geregeld». Hoe zien de initiatiefnemers de uitwerking van deze zin in de praktijk?
Naar de mening van de initiatiefnemers kan voor de mogelijke rol van schooldirecteuren onder andere gedacht worden aan het opstellen van een uniforme procedure voor het informeren van ouders en aan het inventariseren van de behoefte van ouders aan GVO en HVO. Op deze wijze handelt de directeur namens het bevoegd gezag niet in strijd met zijn beperkte wettelijke verplichting. Door aldus te handelen is met name ook beter te weten hoe GVO en HVO in de planning en organisatie van school het beste is in te passen als het gaat om beschikbaar te stellen ruimte e.d. De leden van de SGP-fractie constateren dat de toelichting af lijkt te wijken van het voorstel van wet als het gaat om de mogelijkheid om nadere regels te stellen, dan wel hierover onduidelijkheid oproept. Ten eerste constateren zij dat het voorstel zich beperkt tot het stellen van regels inzake de bekostiging, terwijl in de toelichting ook onderwijsinhoudelijke voorwaarden aan de orde komen. Bovendien vragen zij waarin het onderscheid tussen regels en voorwaarden bestaat, aangezien slechts naar één onderwerp wordt verwezen. Tot slot vragen zij in hoeverre beoogd is de nadere regeling geheel bij AMvB te regelen, gelet op het technische karakter ervan.
Wat de gebezigde terminologie van regels en voorwaarden betreft merken de initiatiefnemers het volgende op. In de artikelsgewijze toelichting wordt conform de gebruikelijke terminologie gesproken over nadere (algemene) regels, ter invulling of uitwerking van het in de wet bepaalde inzake bekostiging van godsdienstonderwijs of levensovertuiging. Hierbij hebben de initiatiefnemers bewust niet gekozen voor de constructie door de hoofdelementen van regeling van de bekostiging in de wet vast te leggen. Doel van het initiatiefwetsvoorstel is een wettelijke basis te leggen

voor de financiering van GVO en HVO in de vorm van bekostiging. Eerst daarna is in goed overleg tussen regering en de belanghebbende organisaties te bepalen hoe precies en op welke elementen van de materie er nadere regels moeten komen. Om hierop enig zicht te bieden, zijn in de toelichting enkele nader te regelen onderwerpen genoemd, zoals een minimumgrootte om voor bekostiging in aanmerking te komen.
In de voorgestelde artikelen over de bekostiging wordt gesproken over «regels gegeven, onderscheidenlijk voorwaarden gesteld, voor de bekostiging van het onderwijs». Deze formulering is gekozen daar de bij delegatie in nadere regels vervatte bekostiging tevens het karakter hebben van voorwaarden waaronder het Rijk bekostiging verstrekt voor GVO- en HVO-activiteiten. De bekostiging wordt daarbij niet aan het bevoegd gezag van de openbare school verstrekt, maar aan een privaatrechtelijke organisatie zijnde de Stichting Dienstencentrum GVO en HVO die vrij is de bekostiging onder de gestelde voorwaarden al dan niet te accepteren (vergelijk in dit verband ook het gebruik van de terminologie voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs).
Wat de voorgestelde vorm van delegatie «bij algemene maatregel van bestuur» betreft zijn de initiatiefnemers het bij nader inzien met de leden van de SGP-fractie eens dat deze te weinig ruimte laat voor de regering. Gezien het te verwachten technische karakter van voorschriften is beter te kiezen voor een delegatie aan de regering die de mogelijkheid van subdelegatie van regelgevende bevoegdheid door de regering niet uitsluit. De initiatiefnemers zullen dan ook een wijziging voorstellen door de formule «bij algemene maatregel van bestuur» te vervangen door de formule «bij of krachtens algemene maatregel van bestuur».

Ypma
Voordewind
Rog